

# 我国环境影响评价法的特点及问题分析

刘建昌

陈 坚

(厦门大学环境科学研究中心, 厦门 361005) (西安市环境保护局新城分局, 西安 710043)

**摘 要** 我国最近颁布了《中华人民共和国环境影响评价法》, 标志着我国环境影响评价政策体系的重大改进和日趋完善。该文从可持续发展与环境评价辩证关系的角度, 评述了我国的环境影响评价政策体系, 探讨了环境影响评价法实施后可能会对我国的可持续发展产生的促进作用, 并指出了我国环境影响评价法的不足和将要面临的挑战。

**关键词** 可持续发展 环境影响评价 环境法

环境影响评价(EIA)作为实施可持续发展的最有效的手段之一, 它的产生和发展, 是人们正确认识环境与经济之间关系的必然结果。但是, 各国的环境影响评价政策不尽相同, 随着《中华人民共和国环境影响评价法》的正式出台, 目前我国已建立了较为完善的环境影响评价的政策体系。该法在2003年9月1日起正式实施后必将对我国的经济社会发展产生重大而深远的影响。

## 1 环境影响评价的定义和产生

环境影响评价是对拟进行的人类开发活动(包括制订和实施政策、计划、规划、建设项目的开发等)可能对环境产生的影响进行分析、预测和鉴别, 并进行各种替代方案的比较(包括不行动方案), 提出各种减缓和防治措施, 把对环境的影响降低到最低程度的一个过程。该概念最早是在1964年加拿大召开的一次国际环境质量评价的学术会议上提出的。当时人类还把自然界当作物质资源的无尽的供应者, 为人类欲望所利用, 按人类要求而开发。各种开发项目, 单纯按照会计科目来评估, 没有考虑非现金收益的经济价值, 更没有考虑对环境的影响。

进入70年代, 联合国环境署(UNEP)强化世界范围内的环境意识, 开始考虑开发项目的其它价值损益。到1980年, 世界银行和其他多边银行之类的开发援助机构, 陆续把批准开发资金的发放与对提议项目的环境影响评价结合起来。UNEP和许多贷款机构颁发了各种环境评价的指南, 帮助他们开展这方面的工作, 并确保这些项目在设计措施健全的基础上设计和实施。

1987年, 布伦特兰委员会呼吁, 在各级政府

中都要制订完善的环境影响评价(EIA)程序。联合国环境和发展大会的《21世纪议程》进一步强调了对有效的环境影响评价过程和一体化的环境与发展的需要, 并指明了环境署在进一步发展和促进环境评价的最广泛使用中的领导作用, 包括在联合国特别机构下进行的各种活动。经过80年代迅速发展, 环境影响评价在不断向正确方向迈进, 已崛起成为环境管理的最有价值的工具之一。

## 2 我国环境影响评价的政策体系

### 2.1 以环境影响评价制度为主的环境影响评价政策体系

1969年美国在《国家环境政策法》中率先将环境影响评价定为法律制度, 后被各国效仿。我国于1979年5月国家计委、建委和原国务院环境保护领导小组转发的《全国环境保护工作会议情况的报告》中提出了我国环境影响评价制度的初步概念, 同年9月在《环境保护法(试行)》中进行了规定。1981年5月在《基本建设项目环境保护管理办法》中对环境影响评价的范围、内容、程序及管理做了具体规定, 形成了环境影响评价制度的初步轮廓。1986年3月又重新颁布了《建设项目环境保护管理办法》, 对环境影响报告书的编制、内容、审批、时限、评价单位资质职责、法律责任等内容做了明确规定。在1989年颁布的《中华人民共和国环境保护法》中第十三条第二款规定“建设项目的环境影响报告书, 必须对建设项目产生的污染和对环境的影响作出评价, 规定防治措施, 经项目主管部门预审并依照规定的程序报环境保护行政主管部门批准。环境影响报告书经批准后, 计划部门方可批准建设项目设计任务书。”1998年

11月18日,国务院第10次常务会议,审议通过了《建设项目环境保护管理条例》,并于11月29日发布实施,解决了按名录环境评价管理的必要性问题、未列入国家固定资产投资计划的建设项目的漏管问题和没有对违反环境影响评价制度的行为规定法律责任的问题。在单行法规《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》及其他法律法规中也都对环境影响评价制度作了规定。2002年10月28日颁布了《环境影响评价法》,对环境影响评价涉及到的更广泛的内容做了更深入更明确的规定。

此外,《环境影响评价技术导则》、各评价标准、有关政策法规等均是构成我国现行环境影响评价政策体系的重要内容。

## 2.2 我国环境影响评价政策体系的特点

在立法上,我国环境影响评价已成为一项较完善的法律制度,总体而言包括下述几方面的内容和特点:一是规定了环境影响评价的适用范围,即包括对环境有影响的专项规划、开发计划和建设项目;二是规定了环境影响评价的时机,即在规划的编制过程中和建设项目的可行性研究阶段完成;三是规定了规划和建设项目的环境影响报告文件的内容;四是规定了承担环境影响工作的机构的资质、责任、审查制度;五是规定了环境影响评价的填报和审批程序;六是规定了环境影响评价的技术支撑机制。

## 3 《中华人民共和国环境影响评价法》的新进展及其对可持续发展的促进作用

### 3.1 环境影响评价政策方面的新进展

《中华人民共和国环境影响评价法》的颁布,标志着环境影响评价政策方面取得新的进展,环境影响评价在我国地位有了根本的提升。该法包括总则、规划的环境影响评价、建设项目的环境影响评价、法律责任和附则,共五章三十八条。与以往对环境影响评价的规定相比,其创新之处在于:(1)我国的环境影响评价在逐渐从建设项目环境影响评价向战略环境影响评价转移。评价的对象和范围不仅包括建设项目,而且包括各类专项规划和区域、流域、海域的建设、开发利用规划,该法在第七条、第八条做了规划范围的规定,并单列第二章进行专门规定。(2)开宗明义的提出了环境

影响评价的目的是为了实施可持续发展战略。该法第一条规定:“为了实施可持续发展战略,预防因规划和建设项目实施后对环境造成的不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展,制定本法。”针对环境影响评价而制定专门法,世界上也不多见。(3)对环境影响评价的必要性做了明确的规定。首先强调只要是在实施后可能对环境造成影响的建设项目和规划都要进行环境影响评价。其次明确专项规划如果没有环境影响评价,将不能审批通过。再是环境影响评价的结论和意见将作为决策的重要依据。该法第二条、第十二条、第十四条和第十六条等在这方面做了规定。(4)对涉及环境影响评价的各机构、各部门、建设方和有关人员等的法律责任进行了明确的规定,并加大了对违反责任的处罚力度。该法第十九条、第二十八条到第三十五条等在这方面做了规定。(5)对专家、公众和有关单位参与环境影响评价做了明确规定。一方面体现公众对环境评价的意愿,另一方面保证了环境影响评价的科学性。该法第五条、第十一条、第二十条等对此进行了规定。

### 3.2 对可持续发展的促进作用

环境影响评价是当代社会普遍接受的体现决策民主化、科学化的综合决策机制,其作用和地位随着人们对环境危机的体察和可持续发展观念的认同日益彰显,视之为实现可持续发展和公众参与的制度保证。

将规划纳入环境影响评价的范围后,考虑人类开发活动对环境的长期和累积的影响,促使有效控制一个区域、一段时期和一个国家的环境质量。作为一项法律制度,建设项目环境影响评价在加强环境管理、防治污染、协调经济发展和环境保护关系方面起到了积极的推动作用。但是,建设项目环境影响评价在操作实践中曾经一度仅限于资料的收集和整理,环境现状的调查,繁琐而无重点的工作常常导致工程延期、费用增加,环境影响报告书也不能有效地指导工程实施。而且,在进行了多年的建设环境影响评价后,逐渐认识到了仅对建设项目进行评价,不能深入考虑人类开发活动对环境的长期和累积的影响,是不能有效控制一个区域、一段时期和一个国家的环境质量。《环境影响评价法》将会有效促使人们去认识和考虑人类开发活动对环境的长期和累积的影响。中国20年的环境影响评价证明,只有将各类建设项目的环境影响评价与有关区域、流域、海域、规划、计划

及其它战略的环境影响评价结合起来,才能切实有效协调经济、社会发展和环境的关系。该法实施后,通过环境影响评价这一切实有效的工具,把对经济社会发展和环境资源之间关系的协调,落实到了项目建设的程序上和各项规划的决策程序上,将使可持续发展的理念时时处处渗入到人类的每项活动中去,会把可持续发展的宏观战略真正落实到具体的行动中去。中国近些年的战略环境影响评价(SEA)表明,SEA对提高决策的透明度、避免决策在环境保护和可持续发展方面的失误、改善政府与民众的关系等方面都是极其有效的。可以想象,如果人类的每项活动都贯彻可持续发展的思想,人类社会的发展将迈入一个持续改进的过程、一个最佳的发展模式。

#### 4 环境影响评价法存在的问题和面临的挑战

经过20年环境影响评价的实践,我国已形成了一整套较为完善的环境影响评价政策体系,该体系在国家经济建设和环境保护事业中发挥着越来越重要的作用,对我国的可持续发展将会产生深刻而积极的影响。

但是该法律仍然存在一定的不足:一是尽管包含了有关规划的环境影响评价,但是并未涵盖更大范围的政策、规划、计划及其他对环境有影响的战略的环境影响评价。二是,一方面规定了建设项目环境影响评价文件未经批准的,不得开工建设;而另一方面,又仅仅规定,规划的环境影响报告书的结论和审查意见是决策的重要依据,在规划的最终审批中可以不采纳其结论和审查意见,这样势必影响战略环境影响评价的效力。三是环境评价涉及多个部门、多方面民众,要促使他们发挥有效的作用,各层次的环境教育水平将关系到该法的实施深度。四是环境影响评价只是环境管

理的一个有效工具,而可持续发展包罗万象,环境仅是一个方面,不能仅仅依靠环境管理的一个工具,解出可持续发展的所有答案。

#### 参考文献:

- [1] 罗宏,我国环境影响评价制度的新近进展,《重庆环境科学》,2000年第22卷第一期
- [2] Hussein Abaza, A New Role for Environmental Assessment,《Our Planet》,No. 1, (1995)pp. 25 - 27
- [3] 左其亭、张浩华等,面向可持续发展的水利规划理论与实践,《郑州大学学报(工学版)》2002年,Vol. 23 No. 3
- [4] 徐正祥,环境影响评价法律问题研究,《武汉大学环境法研究所研究生论文集》,武汉大学,2000年,X820.3
- [5] 城市规划与城市可持续发展,刘岩、张珞平、洪华生,《城市环境与城市生态》2000年第13卷第16期
- [6] 张珞平、洪华生等,战略环境评价实践研究,《面向可持续发展的环境评价研讨会论文集(2)》(Conference on Reshaping Environmental Assessment Tools for Sustainability—Proceedings(2)),香港,香港中文大学、南开大学,2002年12月8-13日,123-129
- [7] Thomas T. Shen Environmental Management: Education and Pollution Prevention,《第八届海峡两岸环境保护研讨会论文集(上册)》(Proceedings of the Eighth Mainland - Taiwan Environmental Protection Conference),新竹,交通大学(新竹)、武汉大学、海外华人环境保护协会(OCEESA),2002年10月14-18日,46-50

[第一作者简介] 刘建昌(1974-),男,汉族,籍贯山东,1997年毕业于苏州城建环保学院。在西安市环保局新城分局从事环境监测、管理和宣教工作。目前在厦门大学海洋与环境学院攻读环境科学硕士,主要从事环境规划与管理、流域非点源污染控制对策等研究。

[收稿日期] 2003-6-19

· 环境简讯 ·

## 我省召开全省环保局长座谈会

7月26日至27日,省环保局召开全省环保局长座谈会。各设区市环保局、杨凌示范区环保局局长和主管环境执法工作的副局长,办公室主任,省环保局全体领导,局机关各处(室)、局属各单位主要负责人参加了会议,副省长洪峰同志出席了座谈会,并做了重要讲话。

会上,省环保局冉新权副局长就加强污染防治监管工作、亢文选副局长就加强环境执法工作、王新荣副局长就加强建设项目管理和环境宣传教育工作、李兴民纪检组长就加强全省环保系统行风建设工作分别讲话,各市(区)环保局汇报了工作,省环保局局长何发理全面总结了全省2003年上半年的工作,部署了下半年全省环境保护工作。

(省局办公室)